



MÉMOIRE CONCERNANT LE PROJET DE RÈGLEMENT
SUR LA CERTIFICATION DES RPA

PRÉSENTÉ À LA MINISTRE RESPONSABLE DES AINÉS
ET DES PROCHES AIDANTS

3 JUIN 2022

TABLE DES MATIÈRES

Contexte.....	3
1. Les catégories de RPA	6
2. La séparation des unités, espaces et ressources de la RPA.....	7
3. L'offre de services de consultation	10
4. Le choix de services en vue de la conclusion du bail	11
5. L'interdiction de facturer des services supplémentaires sans le consentement des résident.es	13
6. L'entente de collaboration et la planification des services	14
7. La surveillance dans les RPA de catégorie 1 et de moins de 50 unités locatives	16
8. La détermination du seuil minimal de surveillance dans les immeubles où l'on trouve plus d'une RPA	17
9. Le délai de formation des préposé.es.....	18
10. L'assurance personnelle des résident.es.....	19

CONTEXTE

Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) rassemble, soutient et représente la communauté des OSBL d'habitation québécois. Il vise à favoriser le développement et la pérennité des OSBL d'habitation, la reconnaissance du droit au logement, de même que l'accès à un logement communautaire de qualité.

Les quelque 1 250 OSBL d'habitation administrent près de 55 000 logements au Québec. Ils sont regroupés au sein de huit fédérations régionales, affiliées au RQOH. Ce réseau bénéficie de la contribution de 8 000 salarié.es et plus de 10 000 bénévoles, dont 7 000 personnes administratrices.

Parmi le parc de logements sans but lucratif, on dénombre à ce jour 196 résidences privées pour aînés appartenant à des OSBL (ci-après « RPA-OSBL »). Elles représentent 12,5 % du nombre total de RPA¹ et offrent 8 400 unités locatives pour une moyenne de 43 par résidence, soit un peu plus de 6 % de l'offre globale (les autres RPA comptent en moyenne deux fois plus d'unités locatives). La moitié des RPA-OSBL sont de catégorie autonome, les autres étant de catégorie semi-autonome ou de *double catégorie*. À titre de comparaison, seulement 7% des RPA « non-OSBL » sont exclusivement de catégorie autonome. En termes de personnel, les RPA-OSBL comptent en moyenne 14 employés, comparativement à 26 dans les autres résidences.

Outre leur caractère sans but lucratif, les RPA-OSBL se distinguent en outre en ce qu'elles :

- s'adressent principalement à des personnes âgées à faible revenu ;
- se trouvent pour plusieurs en milieu rural ;
- sont administrées par des bénévoles ;
- offrent un milieu de vie empreint de vivre-ensemble, puisqu'issues de la communauté.

¹ En date du 24 mai 2022, le registre des résidences privées pour aînés, accessible sur le site internet du ministère de la Santé et des Services sociaux, dénombrait 1 564 résidences.

Les RPA-OSBL sont une richesse et une nécessité : elles offrent un milieu de vie et contribuent au maintien dans leurs communautés des personnes âgées à faible revenu, en particulier dans les petites municipalités. Ce sont non seulement ces personnes, mais aussi les communautés et la société au sens large, qui bénéficient de l'offre des RPA-OSBL.

Ces distinctions font que les capacités financières des RPA-OSBL sont plus modestes (réserves immobilières, capacité d'emprunt, marge de manœuvre pour augmenter les loyers, etc.) et qu'elles disposent de systèmes de gestion plus limités que les grandes RPA à but lucratif. Il leur est ainsi plus difficile de faire face à certains aléas (une crise sociosanitaire, une pénurie de main-d'œuvre, une augmentation des besoins de services des locataires, une réparation imprévue, etc.). Il est important ici de mentionner qu'un système de gestion moins développé ne signifie pas une gestion moins compétente : les RPA-OSBL sont expertes en leur domaine, et le succès de leurs projets est garant de leur compétence.

En cette sortie de crise pandémique, les RPA-OSBL sont en situation de précarité accrue. Selon un sondage réalisé en mars 2022 par le RQOH, les effets de la pandémie sont considérables, au point où la viabilité de plusieurs résidences est compromise :

- 92 % des répondants rapportent une hausse des tâches administratives, 75 % la qualifiant d'importante ;
- 66 % éprouvent une pénurie de personnel ;
- 29 % ont perdu du personnel au profit d'un établissement du réseau au cours des deux dernières années, représentant une perte de 12 % de leur main-d'œuvre ;
- La pénurie de personnel touche l'ensemble des catégories d'emploi, mais elle affecte principalement les préposées et préposés ;
- 72 % des résidences ont accordé des hausses de salaires en sus des primes salariales COVID en 2021, dont l'augmentation moyenne est de 6,4 % ;
- 58 % des RPA-OSBL ont des logements inoccupés et affichent un taux de vacances moyen de 13,4 %;
- Globalement, 46 % des RPA-OSBL estiment être en difficulté et qu'elles auront besoin de soutien, à court ou moyen terme, pour demeurer ouvertes.

Pour le bénéfice des résidents et résidentes des RPA-OSBL, la réglementation doit certes chercher à rehausser leur qualité de vie (soit leur sécurité, santé et bien-être), mais aussi à préserver l'existence de ces résidences et à renforcer leur capacité d'adaptation. Atteindre l'objectif *in fine* de rehausser la qualité de vie des personnes âgées en RPA est contingent à

l'atteinte de ces deux derniers objectifs. Ceux-ci peuvent être atteints en s'assurant, d'une part, que les normes règlementaires n'entraînent pas la fermeture ni la dé-certification des RPA-OSBL, et d'autre part, qu'elles prévoient des mesures et mécanismes circonstanciés qui tiennent compte de la réalité de ces résidences.

C'est en considération de ce qui précède que le RQOH présente ses commentaires et recommandations quant au *Projet de règlement modifiant le Règlement sur la certification des résidences privées pour aînés* (ci-après le « projet de règlement »), publié le 20 avril 2022 dans la Gazette officielle du Québec.

* * *

D'entrée de jeu, le RQOH se réjouit de constater que le projet de règlement crée une catégorie distincte pour les RPA sans but lucratif dont l'offre de services s'adresse à des personnes autonomes. Cette reconnaissance répond en partie à une demande de longue date du RQOH et elle permet l'instauration de critères et normes spécifiques, adaptées à leur particularité.

Aussi, l'obligation pour certains exploitants de mettre sur pied un comité de milieu de vie, formé majoritairement de locataires, constitue un autre élément appréciable du projet de règlement. L'expérience des RPA-OSBL, dont la plupart proposent déjà des mécanismes de participation, démontre que l'implication des locataires a un impact positif direct sur leur santé et leur bien-être, en plus de leur garantir un espace pour « défendre les droits et les intérêts collectifs des résidents », tel que l'indiquent les fonctions du comité de milieu de vie inscrites à l'article 47 du projet de règlement. Le RQOH salue également la modification apportée à la définition des services de repas, soit « la fourniture ou la disponibilité, dans la résidence *et sur une base quotidienne*, d'un ou plusieurs repas » [nous soulignons], ce qui viendra confirmer que les OSBL d'habitation pour aînés n'offrant qu'un seul service ne sont pas visés par la certification.

Cela dit, certaines modifications nous apparaissent incomplètes ; d'autres pourraient produire des effets non-désirés ni désirables, et d'autres encore risquent de placer des résidences devant l'obligation d'envisager une fermeture ou une « dé-certification ». Pour chacun des enjeux identifiés plus bas, un commentaire sur la modification et ses effets sera présenté, suivi d'une ou quelques recommandations.

1. Les catégories de RPA (art. 1 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Bien que nous nous réjouissons de la création d'une catégorie spécifique aux résidences exploitées dans un but non lucratif et dont l'offre de services s'adresse à des personnes autonomes, nous aurions souhaité que le caractère particulier de toutes les RPA-OSBL soit reconnu dans le règlement. Qu'elles s'adressent à des personnes autonomes ou semi-autonomes, les RPA-OSBL sont par nature différentes, comme on l'a vu plus haut.

Le choix de ne pas créer une telle distinction entre les résidences à but lucratif et sans but lucratif de catégories 3 et 4 tient sans doute à un enjeu de rédaction du règlement, compte tenu du caractère universel des critères et normes d'exploitation applicables aux RPA de ces catégories. Nous croyons néanmoins qu'une reconnaissance, dans le règlement, de la spécificité des RPA-OSBL de catégories 3 et 4 serait pertinente. Cela pourrait se faire par l'introduction d'une disposition interprétative, laquelle, sans pour autant conférer de droits spécifiques aux RPA-OSBL, indiquerait que dans ses rapports avec une telle résidence, le centre intégré de santé et de services sociaux doit prendre en considération le fait qu'elle est exploitée à des fins non lucratives. Cette disposition serait particulièrement de mise pour ce qui touche au contenu de l'entente concernant les modalités de dispensation des services de santé et des services sociaux aux résidents prévue à l'article 13 du projet de règlement.

Par ailleurs, la différence entre les catégories 3 et 4 dans le projet de règlement ne nous apparaît pas parfaitement claire. Les deux critères proposés pour distinguer les deux, soit la continuité des services d'assistance personnelle et la spécificité des besoins des résidents, sont imprécis : dans quelles circonstances des services d'assistance personnelle deviennent-ils « continus », et quand les besoins d'un.e résident.e deviennent-ils « spécifiques »? Il est difficile d'en juger, si on se fie au sens commun et littéral de ces mots.

Par raisonnement *a contrario*, l'on comprend que la catégorie 4 semble renvoyer à des services d'assistance personnelle d'une intensité telle qu'ils ne sauraient être assimilés aux RPA de catégorie 3 : on pense ici aux RPA qui disposent d'unités prothétiques ou d'unités de soins. Si c'est effectivement ce que l'on entend, il vaudrait mieux le préciser.

RECOMMANDATIONS :

En ce qui concerne la catégorie 4, nous suggérons d'ajouter, au quatrième paragraphe du premier alinéa du nouvel article 1, après les mots « besoins spécifiques » : « , tel dans une unité de soins ou prothétique, ».

Nous recommandons également l'ajout d'une disposition d'interprétation, après les définitions des catégories à la fin du nouvel article 1, qui pourrait se lire ainsi :

« Aux fins d'interprétation et d'application du présent règlement, les centres intégrés de santé et de services sociaux doivent prendre en considération les particularités de la résidence avec laquelle ils collaborent et interagissent, notamment le fait qu'elle est exploitée à des fins non lucratives, le cas échéant. »

2. La séparation des unités, espaces et ressources de la RPA (nouvel art. 1.1)

COMMENTAIRE :

Le nouvel article 1.1, introduit par l'article 1 du projet de règlement, concerne les résidences situées dans un immeuble où l'on retrouve d'autres occupants qui ne sont pas des résident.es de la RPA. Cet article prévoit que dans un tel cas, les unités locatives et les espaces mis à la disposition des résident.es de la RPA « doivent être contigus et former un ensemble distinct des ressources, installations ou autres espaces se trouvant dans l'immeuble ».

Cette disposition est hautement problématique et ce, à plusieurs égards. Premièrement, elle n'est tout simplement pas viable pour les RPA qui se trouvent dans cette situation : se conformer à cette disposition signifierait des réaménagements majeurs et coûteux, voire impossibles à réaliser dans certains cas. Les RPA-OSBL concernées devront alors envisager la fermeture ou une diminution de leur offre de services pour ne plus être assujetties à la certification.

Dans la vingtaine d'endroits où l'OSBL qui exploite une RPA administre aussi une ressource intermédiaire, il n'est pas rare que les usagères, usagers, résidentes et résidents fréquentent les mêmes installations et espaces communs, dont la salle à manger. On parle ici majoritairement d'immeubles de petite taille, où l'on retrouve par exemple une quinzaine d'unités locatives RPA et autant d'unités d'hébergement RI. La viabilité de tels ensembles et l'organisation physique des lieux impliquent nécessairement un partage des installations et des espaces communs aux deux

entités : salle à manger, salle communautaire ou de loisirs, buanderie, espaces sanitaires, espaces extérieures de détente, etc.

On peut penser également aux RPA-OSBL qui ont par ailleurs une mission de centre communautaire pour aînés, reconnue et financée par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Dans ces endroits, la salle communautaire mise à la disposition des résidentes et résidents accueille également les personnes de l'extérieur qui participent aux activités offertes par le centre communautaire. Même chose pour les RPA localisées dans un immeuble comprenant d'autres espaces comme des espaces de bureau, où la salle à manger est partagée avec le personnel qui travaille dans l'immeuble et les visiteurs. C'est le cas, ironiquement, dans l'immeuble où sont situés les bureaux du RQOH, à Montréal, où l'on retrouve une RPA et une RI exploitées par un OSBL, de même que des espaces de bureau occupés par des organismes des secteurs de l'action communautaire et de l'économie sociale. Le partage de la salle à manger avec les autres occupants de l'immeuble représente une source de revenu importante pour cet organisme.

Deuxièmement, l'article 1.1 aura pour effet d'empêcher drastiquement la mixité sociale et intergénérationnelle dans les immeubles d'habitation collective où l'on retrouve une RPA. Cette mixité est pourtant souhaitable pour les résident.es des RPA : elle contribue à leur inclusion sociale, à leur santé et à leur bien-être. L'article 1.1 est à contre-courant de « l'environnementalisation de la gestion du vieillissement » :

“L'habitat peut accroître la dépendance et l'isolement, ou il peut, au contraire, en être le premier facteur de prévention.” [...] l'habitat semble aujourd'hui devenir un axe central et consensuel de la manière dont la société envisage de faire face au vieillissement de la population.²

Dans le cadre du programme AccèsLogis de la Société d'habitation du Québec, des ensembles de logements communautaires dans lesquels cohabitent des unités RPA, des logements pour familles et des logements pour d'autres clientèles ayant des besoins particuliers ont été réalisés dans les dernières années, comme la Cité Les Trois R à Saint-Jérôme. Les unités RPA y côtoient les autres types de logements sur les mêmes étages et l'ensemble des locataires y bénéficient des installations et espaces communs. Il s'agit là d'une vision novatrice et porteuse d'avenir, selon

² TORRES Nathaël. *Mixité sociale et vieillissement de la population – quelles perspectives pour un habitat intergénérationnel durable ?* sous la direction de Céline BROGGIO, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2020, p. 57, citant ARGOU D., 2011, « L'habitat groupé, une alternative à la maison de retraite ? », Hors-série Cleirppa, p. 5-16.

nous, dans la réponse aux besoins en logement collectif avec services des prochaines générations de personnes âgées.

Dans le scénario d'une mise en vigueur de l'article 1.1, les RPA-OSBL affectées auraient théoriquement trois choix : (1) entreprendre des travaux majeurs de rénovation et/ou de construction pour faire en sorte que les espaces occupés par la RPA soient totalement distincts du reste de l'immeuble ; (2) devenir exclusivement exploitants de RPA ; ou (3) abandonner leur mission RPA. De toutes ces options, c'est malheureusement la troisième qui serait la plus réaliste et la plus « simple » à mettre en œuvre.

Le délai octroyé par la disposition transitoire (article 57 du projet de règlement) pour la mise en vigueur de l'article 1.1 ne change rien à ce constat. Ce délai plutôt bref de six mois est lui-même intrigant, considérant celui ayant été prévu pour mettre sur pied un comité de milieu de vie (deux ans).

De plus, l'on comprend que l'introduction de l'article 1.1 est reliée à l'abrogation de l'article 3 du règlement actuel, qui prévoit la possibilité pour une même résidence de tomber sous plus d'une catégorie³. Dorénavant, un même immeuble sera divisé en différentes RPA si on y retrouve des offres de services distinctes. Les ramifications de ce changement sont insidieuses : si un même immeuble comporte plusieurs résidences, alors non seulement les exigences règlementaires s'appliqueront indépendamment à chacune de ces résidences, mais dans le cas où elles ne forment pas des ensembles distincts au sens du premier alinéa de l'article 1.1, chacune des résidences sera soumise aux exigences de celle appartenant à la catégorie la plus élevée. Cet enchevêtrement pourrait avoir des conséquences difficiles à admettre quant au seuil minimal de surveillance applicable, sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Aussi, dans le contexte où leurs résidentes et résidents vieillissent et développent de nouveaux besoins, des RPA de catégorie 1, qui autrement pourraient envisager la possibilité d'élargir leur offre de services et de convertir certaines unités en catégorie 3, abandonneront certainement cette option, étant donné le rehaussement des seuils de surveillance induit par l'abolition de la notion de double catégorie.

³ « L'exploitant d'une résidence privée pour aînés peut offrir des services qui font correspondre la résidence à plus d'une catégorie », article 3 du règlement actuel.

RECOMMANDATION :

Que tel que formulé, le nouvel article 1.1 introduit par l'article 1 du projet de règlement soit retiré et que l'enjeu de la « cohabitation » entre des offres de services distinctes dans un même immeuble par un exploitant de RPA soit entièrement réévalué, en tenant compte des besoins opérationnels de l'exploitant et des enjeux liés à la sécurité des résidentes et résidents.

3. L'offre de services de consultation (art. 3 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

L'article 3 du projet de règlement prévoit qu'à l'exception des RPA qui accueillent moins de 6 résidents ou qui comptent moins de 10 unités locatives, les RPA de catégorie 2 et celles de catégorie 3 ou 4, dont l'offre de services ne comprend pas de soins infirmiers, peuvent offrir des *services de consultation*. Ces services sont définis comme ceux qui sont « dispensés par une infirmière auxiliaire ou un infirmier auxiliaire qui est membre du personnel de la résidence, dans un local de cette résidence, à des résidents qui souhaitent obtenir une consultation en raison d'un problème de santé ».

Même si ces cas de figure seront vraisemblablement peu nombreux, le RQOH ne s'explique pas pourquoi de tels services de consultation ne pourraient pas être offerts également dans les RPA de catégorie 1, alors que cette possibilité est ouverte aux RPA de catégorie 2. L'offre de services de ces dernières est identique aux précédentes et elles s'adressent elles aussi à des personnes autonomes. Permettre aux RPA de catégorie 1 d'offrir ces services de consultation leur donnerait une certaine flexibilité pour s'adapter aux besoins changeants de leurs résident.es.

Notons ici qu'en vertu de l'article 1.1 du projet de règlement et de l'abrogation de l'article 3 du règlement actuel, dans un immeuble comprenant une RPA de catégorie 1 et une RPA de catégorie 3, il serait interdit aux résident.es de la première de bénéficier des services de l'infirmière ou infirmier auxiliaire affecté aux services de consultation de la RPA de catégorie 3, si de tels services y sont offerts. Cela nous apparaît difficile à expliquer.

RECOMMANDATION :

Modifier le nouvel article 3 introduit par l'article 3 du projet de règlement de sorte que le texte se lise ainsi : « 3. Seul l'exploitant d'une résidence privée pour aînés de catégorie 1 ou 2 peut offrir aux résidents des services de consultation; [...] »

4. Le choix des services en vue de la conclusion du bail

(art. 12 et 33 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Les articles 12 et 33 du projet de règlement rendent plus transparent le processus à suivre lorsqu'une personne souhaite conclure un bail avec l'exploitant d'une RPA. Ces précisions sont bienvenues. Certaines formulations créent néanmoins une incertitude par rapport au modèle d'affaires qui est celui de l'immense majorité des RPA-OSBL.

Dans la plupart des résidences sans but lucratif, un ensemble de services de base sont d'emblée obligatoires et ne peuvent faire l'objet d'un choix, incluant le service de repas. Or, à deux endroits, les textes proposés ne distinguent pas explicitement les services offerts sous forme de forfait global et ceux qui sont disponibles à *la carte*. On laisse ainsi entendre qu'il sera possible, pour un futur résident ou une future résidente, de conclure un bail sans se prévaloir des services obligatoires.

Au premier alinéa de ce qui sera le nouvel article 13.2 du règlement, il est écrit : « Le choix des services parmi tous ceux offerts par l'exploitant doit être laissé à l'entière discrétion de la personne ou, le cas échéant, de son représentant. L'exploitant de la résidence ne peut en aucun temps exiger qu'un service qu'il offre soit retenu par la personne en vue de la conclusion du bail. »

Puis, dans la nouvelle formulation proposée de l'article 37 du règlement, on indique, d'une part, que le document d'informations générales que l'exploitant doit remettre aux résidentes et résidents avant la conclusion du bail doit inclure « la liste détaillée des services qui se rattachent à la personne, offerts par l'exploitant et qui sont compris dans les catégories de services suivantes : services de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers et services d'aide domestique » (paragraphe 1° du premier alinéa) ; et d'autre part, que ledit document doit mentionner « le fait qu'un résident peut accepter ou refuser d'inclure à son bail les services visés au paragraphe 1 » (paragraphe 3 du premier alinéa).

À notre avis, ces formulations, qui visent pour des raisons légitimes à éviter que des services soient offerts et facturés par des exploitants sans l'accord des résident.es, créeront une incertitude et ouvriront la porte à de nouvelles contestations judiciaires du modèle d'affaires des RPA-OSBL (et de plusieurs RPA à but lucratif, en particulier les plus petites d'entre elles). Éventuellement, si des résident.es obtenaient gain de cause et qu'un service comme les repas ne devenait plus obligatoire, c'est tout le modèle financier des RPA-OSBL qui s'effondrerait.

Mentionnons enfin que dans certaines résidences, les unités locatives ne sont pas équipées pour permettre le branchement d'une cuisinière. L'idée même que les résident.es puissent « choisir » de ne pas prendre le service de repas ou de ne l'utiliser qu'à la carte augmenterait considérablement le risque d'incidents liés à l'utilisation d'appareils de cuisson portatifs dans les unités locatives.

RECOMMANDATIONS :

Reformuler ainsi le premier alinéa du nouvel article 13.2 introduit par l'article 12 du projet de règlement (les modifications suggérées sont en gras) :

13.2. L'exploitant de la résidence privée pour aînés doit utiliser le document d'informations générales sur la vie à la résidence prévu à l'article 37 afin d'identifier avec la personne qui souhaite résider dans la résidence ou, le cas échéant, avec son représentant les services choisis **parmi les services offerts à la carte par l'exploitant** en vue de la conclusion du bail. Le choix **des dits services** doit être laissé à l'entière discrétion de la personne ou, le cas échéant, de son représentant. L'exploitant de la résidence ne peut en aucun temps exiger qu'un service qu'il offre **de façon optionnelle** soit retenu par la personne en vue de la conclusion du bail.

Reformuler les paragraphes 1 et 3 du premier alinéa du nouvel 37 du règlement, que l'on retrouve à l'article 33 du projet de règlement :

37. L'exploitant d'une résidence privée pour aînés doit produire un document d'informations générales sur la vie à la résidence, le rédiger en termes clairs et simples et, en vue de sa remise et de son utilisation en application des articles 13 et 13.2, y préciser ce qui suit :

1° la liste détaillée des services qui se rattachent à la personne, offerts par l'exploitant, et qui sont compris dans les catégories de services suivantes : services de repas, services d'assistance personnelle, soins infirmiers et services d'aide domestique, **en indiquant lesquels sont obligatoires et ceux qui sont offerts à la carte;**

[...]

3° le fait qu'un résident peut accepter ou refuser d'inclure à son bail les services visés au paragraphe 1, **lorsque ces services sont offerts à la carte;**

5. L'interdiction de facturer des services supplémentaires sans le consentement des résident.es (art. 12 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Le troisième alinéa du nouvel article 13.6, que l'on retrouve à l'article 12 du projet de règlement, prévoit que lorsqu'un repérage de la perte d'autonomie ou une évaluation de l'autonomie d'un.e résident.e se traduit par l'identification de nouveaux besoins, l'exploitant ne peut facturer des services additionnels sans le consentement du résident ou de la résidente. On rend ainsi plus explicite l'obligation de consentement qui existe déjà en vertu des règles applicables au bail de logement, ce qui nous apparaît tout à fait pertinent.

En contrepartie, il y aurait lieu de préciser qu'en l'absence d'un tel consentement, lorsque le.la résident.e ne souhaite pas se procurer ces services additionnels auprès de la résidence, l'exploitant n'est pas tenu de les lui dispenser. En pratique, on constate dans plusieurs RPA-OSBL une tendance à l'alourdissement des besoins des résidentes et résidents, ce qui crée une pression sur les exploitants pour qu'ils y répondent autant que possible. Les résident.es, et plus souvent leurs proches, ont parfois tendance à considérer que la résidence est tenue de leur fournir ces services additionnels – que cela fait partie des « obligations » de la résidence, sans contrepartie.

Comme le deuxième alinéa de l'article 13.6 dispose que les nouveaux besoins identifiés à la suite d'un repérage ou d'une évaluation « doivent être communiqués aux membres du personnel de la résidence qui dispensent des services d'assistance personnelle ou des soins infirmiers », cela peut laisser entendre à un résident ou un proche que la résidence fournira en effet ces services additionnels.

RECOMMANDATION :

Nous suggérons d'ajouter la phrase suivante à la fin du troisième alinéa du nouvel article 13.6 :
« En l'absence d'un tel consentement, l'exploitant n'est pas tenu de dispenser des services additionnels à ceux auxquels il s'est engagé dans le bail du résident, ni du préjudice pouvant résulter du fait de ne pas avoir dispensé lesdits services. »

6. L'entente de collaboration et la planification des services

(art. 13 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

L'article 13 du projet de règlement introduit plusieurs dispositions concernant l'entente de collaboration dont doivent convenir les RPA et les CISSS/CIUSSS. Outre une série d'obligations pour les exploitants, l'entente doit aussi prévoir « les modalités de dispensation des services [...] aux résidents dans les cas qui requièrent un partage de leurs responsabilités » ainsi que « l'engagement des parties de favoriser la concertation ainsi que la réciprocité d'action pour la réalisation de ses objets ».

Cette entente est centrale dans la relation entre les RPA et les CISSS/CIUSSS, particulièrement pour s'assurer que les résident.es dont la situation appelle à un partage de responsabilités obtiennent les services dont ils et elles ont besoin.

Les principaux obstacles à la réalisation de cet objectif demeurent la disponibilité réelle et le financement de ces services. Tel que mentionné plus haut, les RPA-OSBL n'ont pas les mêmes capacités que d'autres RPA pour prendre le relais des établissements du réseau, lorsque ces derniers ne sont pas en mesure d'offrir les services requis pour répondre aux besoins des résident.es en perte d'autonomie. Il n'est pas rare, en pratique, que le réseau s'appuie sur les résidences pour qu'elles les dispensent et tiennent pour acquis que ces dernières ont la capacité de le faire. Les RPA se trouvent alors en quelque sorte à jouer un rôle de sous-traitance dans l'offre de services à domicile, sans pour autant que cela soit assorti d'un financement à la clé.

Certaines RPA-OSBL disposent d'ententes avec leur établissement, assorties d'un financement. Mais elles sont encore peu nombreuses dans cette situation, et ces ententes sont à géométrie variable ; elles peuvent prendre la forme de contrats de gré à gré avec un taux horaire et un nombre fixe d'heures de service, d'achat de services pour certains soins et/ou résident.es spécifiques, ou encore d'un montant versé à la famille pour les soins dispensés.⁴ Cette dernière modalité est toutefois plus propice à la structure des RPA à but lucratif, qui opèrent avec une approche de facturation des imprévus aux résident.es.

⁴ Selon le sondage de mars 2022, voir *Supra* note 3.

Exemple du caractère inégal de ces ententes, on nous rapporte un cas où une RPA-OSBL reçoit une compensation équivalant à 12 \$ l'heure pour des services de préposés.es requis par l'établissement. Trop souvent, le milieu communautaire, dans laquelle on retrouve plein de gens de bonne volonté, devient une source de main-d'œuvre à bon marché pour compléter l'offre de services qui relèvent de la responsabilité du réseau.

Si le CISSS/CIUSSS ne finance pas adéquatement les services, ou ne peut le faire en temps opportun, la RPA-OSBL peut rapidement se retrouver coincée entre les besoins des résident.es et leur capacité limitée de payer. Rappelons que la très grande majorité des locataires en RPA-OSBL sont des personnes à faible, voire très faible revenu. Un partage des responsabilités mieux défini, comme proposé à l'article 13 du projet de règlement, ne pourra qu'aider à faire face à la situation.

Prévoir dans la réglementation la planification, y compris financière, de ces collaborations permettrait une prévisibilité, une adaptabilité et une stabilité dont les résident.es seront les principaux.les bénéficiaires. L'entente de collaboration est l'outil tout désigné pour encadrer la prestation de ces services.

RECOMMANDATION :

Nous recommandons d'inclure au règlement l'obligation pour les parties à l'entente d'y prévoir les modalités de financement des services requis par les établissements, dans le cadre du partage des responsabilités convenu entre la RPA et le CISSS/CIUSSS. Nous suggérons, plus précisément, d'ajouter cette obligation dans un nouvel article 14.5 :

14.5. L'entente visée à l'article 14.1 doit prévoir les modalités de financement des services requis auprès de la résidence par le centre intégré, dans le cadre du partage des responsabilités convenu conformément au premier alinéa dudit article. Le cas échéant, ces modalités doivent tenir compte des besoins et capacités des résidences exploitées à des fins non lucratives.

7. La surveillance dans les RPA de catégorie 1 et de moins de 50 unités locatives (art. 14 et 16 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Les articles 16 à 19 du projet de règlement reconduisent pour l'essentiel les dispositions actuellement en vigueur quant au seuil minimal de surveillance applicable selon la catégorie de RPA, à une nuance près.

Depuis l'édiction du règlement en 2018, les RPA de catégorie 1 et de moins de 50 unités locatives bénéficient en effet d'une tolérance administrative, qui prolonge une disposition qui était en vigueur depuis l'adoption du règlement précédent en 2013, et qui offre une possibilité d'accommodement quant à la méthode avec laquelle la surveillance doit être effectuée, tout en garantissant une intervention rapide des personnes responsables lorsqu'une situation d'urgence se présente. Cette tolérance administrative deviendra caduque lorsque le nouveau règlement sera mis en vigueur, ce qui placera une trentaine de RPA-OSBL dans une position extrêmement précaire.

On parle ici de résidences situées dans de petites municipalités en milieu rural, qui ont mis en place des systèmes organisés en vertu desquels des membres du personnel ou des bénévoles reconnus et disposant des formations requises, et qui habitent à quelques minutes de la résidence, interviennent sans délai en cas d'urgence et facilitent l'accès des premiers répondants à l'intérieur de la résidence, pendant les heures où il n'y a pas de personnel sur place. L'efficacité de ces systèmes est éprouvée depuis déjà plusieurs années. Or, ils sont évidemment incompatibles avec l'obligation que les personnes responsables d'assurer la surveillance soient présentes en tout temps *dans la résidence*, comme l'exige le règlement.

Pour les plus petites de ces résidences en particulier, il s'avèrera extrêmement difficile, voire impossible, de trouver suffisamment de personnes bénévoles, à l'intérieur de la résidence, pour couvrir les plages horaires pendant lesquelles il n'y a pas de personnel dans la résidence. La seule option sera donc d'embaucher du personnel additionnel – si tant est qu'il y aura des candidates et candidats dans le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre – et de refiler la facture, de l'ordre de centaines de dollars mensuellement, aux résidentes et aux résidents.

RECOMMANDATIONS :

Modifier le paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 14 du projet de règlement pour qu'il se lise comme suit (modification en gras) :

1° Par l'insertion, dans le premier alinéa et après « majeure », de « présente dans la résidence, **sauf exception prévue au quatrième alinéa de l'article 17**, et qui est »;

Modifier l'article 16 du projet de règlement pour ajouter ce paragraphe après le troisième alinéa de l'article 17 du règlement :

« L'exploitant d'une résidence privée pour aînés de catégorie 1 comprenant moins de 50 unités locatives peut suppléer la présence dans la résidence d'une personne responsable de la surveillance en adoptant des mesures ayant pour objet de garantir qu'une personne majeure puisse, en cas d'urgence, être jointe en tout temps et sans délai. Ces mesures doivent être approuvées par le conseil d'administration de l'exploitant. Toute personne désignée à cette fin doit être titulaire d'une attestation de réussite de l'une des formations visées au paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 28. »

8. La détermination du seuil minimal de surveillance dans les immeubles où l'on retrouve plus d'une RPA (art. 1 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Comme mentionné précédemment, l'abolition de la notion de « double catégorie » et l'obligation qu'il y ait désormais une RPA par catégorie lorsqu'un exploitant propose des offres de services distinctes dans un même immeuble, aura des effets insidieux sur le seuil minimal de surveillance applicable. Chaque résidence sera tenue de respecter le seuil minimal applicable à sa catégorie et son nombre d'unités, la ou les personne(s) responsable(s) devant se trouver en tout temps « dans la résidence » et non dans l'immeuble. Cela conduira dans certains cas à des résultats absurdes et dont on ne peut croire qu'ils ont réellement été voulus.

Prenons le cas d'un immeuble dans lequel il y a une RPA de catégorie 1 de 15 unités locatives et une RPA de catégorie 3, également de 15 unités locatives, mais qui ne forment pas un ensemble distinct de la première.

Actuellement, selon le règlement en vigueur, il s'agit d'une RPA de double catégorie. La résidence totalisant 30 unités est ainsi soumise aux exigences de la catégorie la plus élevée (catégorie 3).

Elle doit donc assurer la présence en tout temps, dans la résidence (en l'occurrence l'immeuble), d'au moins un membre du personnel ayant les qualifications d'un préposé.

En vertu des nouvelles dispositions, il faudra qu'il y ait en tout temps au moins deux personnes : une qui répond aux exigences de la RPA de catégorie 1 et qui y assure la surveillance ; et une deuxième répondant à celles de la RPA de catégorie 3 et qui y assure là aussi la surveillance. Donc au total, deux personnes dans l'immeuble, alors que l'on y compte 15 unités de catégorie 1 et 15 unités de catégorie 3. Or, s'il s'agissait d'une seule et même RPA de catégorie 3 et de 30 unités locatives, le seuil minimal serait d'une seule personne, et non deux... Trouvez l'erreur !

Il n'y a tout simplement rien, à notre sens, qui justifie qu'on en arrive là. On pourrait comprendre, à la limite, le besoin d'un seuil de surveillance distinct dans une RPA de catégorie 4 où il y a une unité de soins ou une unité prothétique ; mais autrement, on doit pouvoir combiner de façon logique les seuils de surveillance lorsque plus d'une RPA de catégorie 1, 2 ou 3 cohabitent dans un même immeuble.

RECOMMANDATIONS :

Que la combinaison des seuils minimums de surveillance soit entièrement revue, dans le cas où on retrouve plus d'une RPA dans un même immeuble, afin que le seuil global requis, dans tout l'immeuble, ne soit jamais supérieur à celui qui s'appliquerait s'il s'agissait d'une unique RPA de la catégorie supérieure.

Subsidiairement, le RQOH demande, pour les RPA exploitées à des fins non lucratives et advenant le rehaussement du seuil minimal de surveillance comme envisagé dans le projet de règlement, la mise en place d'un programme de financement dont l'aide sera récurrente et qui couvrira la totalité des coûts qui s'y rattachent.

9. Le délai de formation des préposés (art. 28 et 29 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Les articles 28 et 29 du projet de règlement imposent l'obligation pour les personnes préposées d'avoir complété les formations requises avant leur entrée en fonction, plutôt que dans un délai d'un an depuis leur entrée en fonction, comme c'est le cas depuis 2013.

Cette modification au règlement est elle aussi à risque de produire des effets non-désirés. Comme mentionné plus haut, les RPA-OSBL éprouvent d'importantes difficultés de recrutement et de rétention du personnel affecté aux services d'assistance personnelle : en ces temps de pénurie généralisée de main-d'œuvre, plusieurs quittent pour des établissements du réseau de santé et de services sociaux ou d'autres emplois mieux payés. Devant l'impossibilité d'embaucher des personnes préposées déjà formées pour dispenser les services d'assistance personnelle, certaines RPA-OSBL pourraient devoir cesser leurs activités.

Les conséquences pour les résident.es seraient trop importantes pour que l'on abolisse le délai d'un an alloué à la réussite des formations requises.

RECOMMANDATIONS :

Modifier l'article 28 du projet de règlement en remplaçant, aux deuxième et troisième alinéas, « avant son entrée en fonction » par « au plus tard un an après la date de son entrée en fonction ». Remplacer le paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 29 par :

1° par l'ajout, après « préposé », de « aux services d'assistance personnelle ».

Subsidiairement, nous recommandons d'ajouter au règlement un article 29.1 qui prévoit la possibilité, pour un centre intégré, d'autoriser une exemption afin d'éviter un bris de service :

29.1 Afin d'éviter un bris de service, un centre intégré de santé et de services sociaux peut autoriser un exploitant à octroyer à un préposé aux services d'assistance personnelle un délai d'un an pour compléter avec succès les formations visées aux articles 28 et 29.

10. L'assurance personnelle des résident.es (art. 33 du projet de règlement)

COMMENTAIRE :

Le paragraphe 9 du premier alinéa de l'article 37, proposé à l'article 33 du projet de règlement, prévoit que le document d'informations générales à remettre aux futur.es résident.es doit préciser « le fait qu'il incombe au résident d'obtenir, **s'il le souhaite**, une assurance de ses biens personnels et de sa responsabilité civile » [nous soulignons].

Cette disposition est problématique, car elle pourrait elle aussi être interprétée comme interdisant à un exploitant d'obliger un résident à souscrire une assurance personnelle en vue de la

conclusion d'un bail. En effet, les règles et principes d'interprétation législative⁵ pourraient être invoqués pour soutenir cette interprétation, car le projet de règlement dans son ensemble cherche à renforcer la position des locataires vis-à-vis les dispositions du bail, la facturation des services et plus généralement, leurs droits et l'exercice de ceux-ci.

Or, comme un nombre croissant de locateurs dans le marché de l'habitation, certaines RPA-OSBL exigent désormais, dans leur règlement d'immeuble, que les résident.es souscrivent une assurance personnelle. En matière d'assurance habitation pour les propriétaires, le fait que les locataires soient tenus de souscrire une assurance personnelle est considéré comme une mesure permettant d'atténuer le risque, ce qui a une incidence sur les primes exigées. Dans un contexte de liberté contractuelle, le fait qu'un exploitant exige des futurs résidents qu'ils souscrivent une assurance personnelle ne porte aucunement atteinte aux droits de ces derniers et ne nous apparaît pas constituer une exigence non justifiée. Cela dit, les résident.es doivent évidemment demeurer entièrement libres de faire affaire avec l'assureur de leur choix.

RECOMMANDATION :

Reformuler le paragraphe 9 du premier alinéa de l'article 37 du règlement, modifié par l'article 33 du projet de règlement, afin qu'il se lise comme suit (modification en gras) :

9° le fait qu'il incombe au résident d'obtenir, s'il le souhaite **ou s'il s'agit d'une condition prévue dans le bail**, une assurance de ses biens personnels et de sa responsabilité civile.

* * *

⁵ Notamment la « règle d'or » : il faut « adhérer au sens grammatical et ordinaire des mots, à moins que cela n'entraîne quelque absurdité » (Grey v. Pearson, [1857] 6 H.L.C. 61, 106, tel que traduit et cité par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt R. c. Sommerville, [1974] R.C.S. 387.); « l'effet utile » et « l'unité textuelle », tous deux codifiés à l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* du Québec : « [l]es dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. »

Lors d'une rencontre tenue à Québec le 31 mai 2019 en présence des représentants du RQOH et du Regroupement des résidences privées pour aînés (RQRA), la ministre responsable des Aînés et des Proches aidants a lancé la démarche de révision du règlement sur la certification des RPA en précisant avoir pour objectif que son résultat favorise la survie des petites résidences et des résidences sans but lucratif.

Or, comme nous l'avons démontré, plusieurs changements parmi les modifications proposées affecteront la viabilité des RPA-OSBL et auront comme résultat que leur existence même pourrait être menacée. Nous invitons donc la ministre et les intervenants concernés à prendre en considération les recommandations présentées dans ce mémoire et à ouvrir un espace de dialogue avec les regroupements pour traiter spécifiquement des enjeux soulevés, avant que la version finale du règlement soit édictée.

[Le Réseau québécois des OSBL d'habitation](#)

102-1431, rue Fullum
Montréal (Québec) H2K 0B5
rqoh.com